



CONSELHO DE  
**PREVENÇÃO DA**  
**CORRUPÇÃO**

**Comunicações Recebidas**  
análise descritiva

**2021**

aprovado em março de 2022



## PROJETO

### Comunicações recebidas no CPC em 2021 Análise descritiva

## NOTA DE APRESENTAÇÃO

O documento de trabalho que se segue traduz os resultados da análise de conteúdo realizada sobre o total das 745 comunicações que foram reportadas ao CPC durante o ano de 2021 no âmbito da Lei n.º 54/2008, de 4 de setembro.

## SUMÁRIO EXECUTIVO

- Desde que foi criado e até ao final de 2021, o Conselho de Prevenção a Corrupção recebeu um total de 4909 comunicações, a grande maioria delas (93,6%) de natureza judicial.
- As 745 comunicações judiciais recebidas em 2021 correspondem a 393 despachos de arquivamento, 263 notificações de abertura de Inquérito e 89 decisões associadas à presença de elementos indiciadores ou probatórios da ocorrência de crimes em entidades e organismos públicos ou às quais foi confiado o exercício de funções com essa natureza.
- As principais tipologias de crime associadas às 745 comunicações judiciais recebidas foram essencialmente a corrupção (249 comunicações), o peculato e o peculato de uso (149 comunicações no seu todo), o abuso de poder (124 comunicações), a participação económica em negócio (63 comunicações) e a prevaricação (50 comunicações).
- As comunicações judiciais referem-se à ocorrência ou à suspeição da ocorrência de crimes em entidades ou organismos: da Administração Local (395 comunicações); da Administração Central, direta e indireta, (235 comunicações); em entidades com poderes ou funções públicas delegadas (91 comunicações), e das Administrações Regionais dos Açores (22 comunicações) e da Madeira (2 comunicações).
- As comarcas que apresentaram estas comunicações correspondem essencialmente aos grandes centros urbanos do litoral do território português, sendo 296 da Região Norte (acima do rio Douro), 280 da Região Centro (entre Douro e Tejo), 73 da Região Sul (abaixo do Tejo), e 96 das Regiões Autónomas dos Açores (78 comunicações) e da Madeira (18 comunicações). Estes valores, sobretudo no território de continente, apresentam-se compatíveis com os maiores índices de concentração e atividade urbana caracterizadores do litoral norte e centro do país.
- As principais áreas da Administração Pública onde ocorreram as 89 comunicações com elementos indiciadores ou probatórios da ocorrência de crimes são: o processo de tomada da decisão administrativa (36 comunicações); o exercício de funções públicas delegadas (18 comunicações); a contratação pública (12 comunicações) e a gestão de sistemas informáticos (11 comunicações).
- Das 89 entidades de natureza pública associadas a decisões com elementos indiciadores da ocorrência de crimes, apenas 65 (73%) dispunham de planos de prevenção de riscos de corrupção e infrações conexas, 40 das quais (44,9%) procede aos necessários cuidados de avaliação de eficácia através da elaboração de relatórios anuais de execução.
- Os resultados desta análise suscitam, tal como nos anos anteriores, a importância e utilidade de as entidades do Setor Público reforçarem a adoção de instrumentos promotores da ética e da integridade, como sejam os códigos de ética e de conduta, os manuais de boas práticas e a gestão de conflitos de interesses, bem assim como de prevenção de riscos de fraude e corrupção.

Trabalho de análise realizado por:  
António João Maia  
Serviço de Apoio Técnico do CPC



## **COMUNICAÇÕES RECEBIDAS NO CPC EM 2021**

### **ANÁLISE DESCRITIVA**

O presente documento traduz os resultados do trabalho de análise realizado sobre o conteúdo das 745 comunicações que, nos termos da Lei n.º 54/2008, de 4 de setembro, foram remetidas ao Conselho de Prevenção da Corrupção durante o ano de 2021.

Os resultados desta análise são apresentados de acordo com o seguinte índice:

Nota de abertura e enquadramento	3
1 – Número total de comunicações recebidas	5
2 – Comunicações de natureza judicial	7
2.1 – Principais tipologias de crime	7
2.2 – Tipologias de Administração associadas às comunicações	9
2.3 – Tipologia de comunicações judiciais	12
2.4 – Comunicações judiciais por tipologia de crime	14
2.5 – Tipologia de forma de início do procedimento (notícia do crime)	16
2.6 – Comunicações judiciais por tipologia de denúncia	17
2.7 – Comarcas de origem das comunicações judiciais	18
3 – As comunicações judiciais com indícios ou elementos probatórios da ocorrência de crime	21
3.1 – Tipologias de decisão	21
3.2 – Tipologias de crime	22
3.3 – Tipologias de entidades	24
3.4 – Tipologias de áreas e fatores de risco	26
3.5 – Relação com a adoção das recomendações do CPC sobre planos de prevenção de riscos de corrupção e infrações conexas	28
4 – Sugestões decorrentes dos elementos apurados	30

**Lisboa, março de 2022**



## **Comunicações recebidas no CPC em 2021**

—

### **Análise descritiva**

#### **Nota de abertura e enquadramento**

De acordo com art.º 9º da Lei n.º 54/2008, de 4 de setembro, o Conselho de Prevenção da Corrupção recebeu durante o ano de 2021 um total de 745 comunicações, todas relativas a procedimentos judiciais. O conteúdo de cada uma destas comunicações foi devidamente tratado e sumariado ao longo do ano através dos relatórios-síntese que foram apresentados nas diversas reuniões mensais realizadas pelo Conselho.

Tal como tem sucedido nos anos anteriores, procedeu-se no final do ano a um trabalho de análise global sobre o conteúdo dessas comunicações, tendo em consideração os elementos informativos nelas vertidos e segundo indicadores de análise considerados relevantes e pertinentes, tendo sobretudo em atenção a natureza das funções preventivas confiadas ao Conselho.

Efetivamente, estas análises têm sido realizadas com o propósito de dotar o Conselho de elementos informativos de carácter transversal sobre alguns traços caracterizadores das práticas e dos contextos de ocorrência da fraude e corrupção no âmbito da gestão pública e no exercício de funções dessa natureza, incluindo as principais tipologias de crime, as áreas da gestão pública onde tais crimes ocorrem com maior incidência, os fatores de risco que tendem a estar-lhes associados e se eles ocorrem na presença ou ausência de planos de prevenção de riscos de corrupção e infrações conexas.

Em conformidade com estes propósitos, os indicadores de análise que têm sido considerados para a realização desta análise são os seguintes:

- Tipologia de comunicação;
- Principais tipos de crime associados às decisões judiciais comunicadas;



- Tipologia das instituições públicas envolvidas nas decisões judiciais comunicadas;
- Situação processual traduzida pelas decisões judiciais comunicadas;
- Tipologia de denunciante;
- Comarcas de origem das comunicações judiciais;
- Tipologia de áreas e fatores de risco, e;
- Presença ou ausência de planos de prevenção de riscos de corrupção e infrações conexas nas entidades onde foi comprovada a ocorrência de situações de fraude e corrupção.

Como tem sido salientado nos relatórios dos anos anteriores, importa reforçar uma vez mais que os resultados desta análise que aqui são apresentados traduzem apenas e só os números, taxas de incidência e conteúdos sobre o acervo das comunicações que foram remetidas ao CPC ao longo do ano.

Efetivamente o CPC não dispõe, nem tem forma de o fazer, de elementos que permitam perceber se estes números correspondem à totalidade de procedimentos criminais iniciados e finalizados em 2021 em Portugal pelas instâncias judiciais (Tribunais, Ministério Público e Polícias) relativamente aos tipos de crime associados à gestão pública, designadamente à corrupção e crimes conexos.

Não obstante e apesar das limitações indicadas quanto à representatividade dos dados, os elementos tratados não deixam de ser indicadores importantes na análise de caracterização do fenómeno da corrupção e infrações conexas em Portugal.

Tal como nos anos anteriores, no final do texto apresentam-se algumas considerações suscetíveis de gerar reflexão no CPC quanto a eventuais medidas específicas a adotar no âmbito dos cuidados de controlo e prevenção de riscos de fraude e corrupção pelas entidades do setor público.



## 1 – Número total de comunicações recebidas

<b>Número de comunicações recebidas em 2021</b>	
janeiro	55
fevereiro	89
março	55
abril	40
maio	76
junho	75
julho / agosto	71
setembro	53
outubro	98
novembro	58
dezembro	75
<b>TOTAL</b>	<b>745</b>

### Leitura dos elementos do quadro:

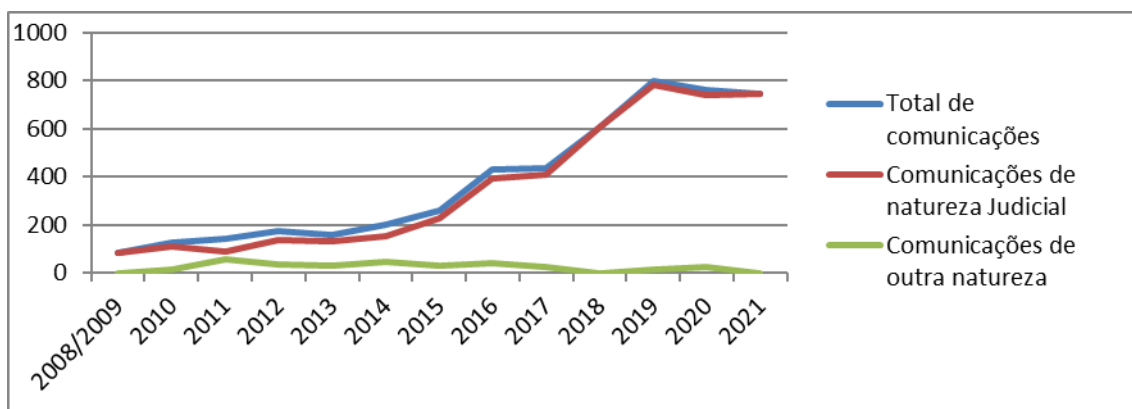
- No ano de 2021 o CPC recebeu um total de 745 comunicações, todas associadas a procedimentos criminais.
- Comparativamente com os anos anteriores, como se mostra no próximo quadro, será de salientar que o volume de comunicações se apresenta ligeiramente inferior aos que se registaram em 2019 e 2020, evidenciando uma tendência de estabilização relativamente ao crescimento de valores que se verificou nos anos precedentes.

O quadro e gráfico seguintes traduzem a evolução registada no número e tipo de comunicações efetuadas ao CPC desde a sua criação. Eles deixam perceber que a grande maioria das comunicações têm estado associadas a decisões judiciais, e que se revela pouco expressivo o número de outra tipologia de comunicações, designadamente de relatórios de auditoria e de ações inspetivas.



### Evolução anual das comunicações recebidas no CPC desde a sua criação

Ano	Total de comunicações por ano	Comunicações de natureza judicial	Comunicações de outra natureza
2008/2009	85	85	0
2010	123	108	15
2011	142	86	56
2012	171	136	35
2013	156	129	27
2014	201	154	47
2015	258	228	30
2016	432	391	41
2017	433	408	25
2018	604	604	0
2019	796	783	13
2020	763	738	25
2021	745	745	0
<b>TOTAL</b>	<b>4909</b>	<b>4595 (93,6%)</b>	<b>314 (6,4%)</b>





## 2 – Comunicações de natureza judicial

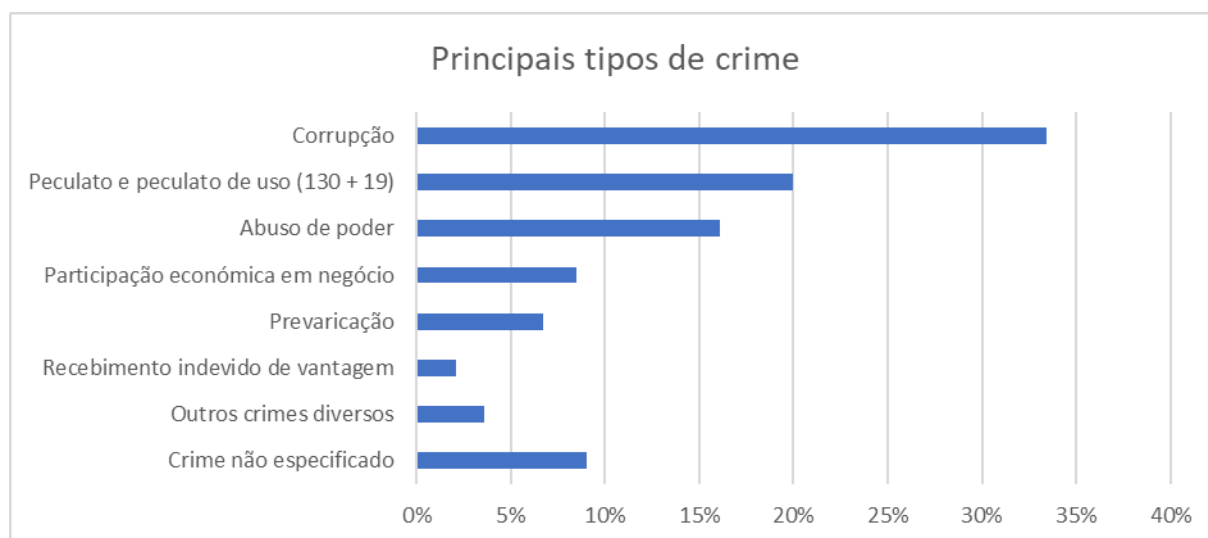
### 2.1 – Principais tipologias de crime

Os procedimentos de investigação criminal têm por objeto a confirmar a ocorrência de crimes, conhecer as circunstâncias em que eles ocorrem, identificar os seus autores, a sua responsabilidade e grau de culpabilidade, tendo em vista a posterior aplicação, pelos tribunais, das medidas punitivas a que haja lugar.

Muitas vezes, o esclarecimento do quadro factual no âmbito de cada procedimento de investigação criminal acaba por revelar a presença de mais do que um tipo legal de crime e, não raro, de múltiplas ocorrências do mesmo tipo de crime.

Considerando estas características e por razões puramente metodológicas, optou-se, como nos anos anteriores, pela adoção de um critério de análise que pressupõe, relativamente a cada comunicação, a indicação de uma única ocorrência e pelo crime de maior gravidade ou censurabilidade, aferida a partir das molduras penais legalmente previstas para cada tipologia criminal.

Tendo em consideração este indicador, o gráfico e quadro seguintes mostram a frequência dos principais tipos de crime associados às comunicações apresentadas ao CPC em 2021.







### Principais tipos de crime associados às comunicações

Corrupção	249	33,4%
Peculato	130	17,4%
Peculato de uso	19	2,6%
Abuso de poder	124	16,6%
Participação económica em negócio	63	8,5%
Prevaricação	50	6,7%
Recebimento indevido de vantagem	16	2,1%
Violação de regras urbanísticas	6	0,8%
Falsificação de documento	5	0,7%
Administração danosa	4	0,5%
Acesso ilegítimo	3	0,4%
Falsidade informática	2	0,3%
Violação de normas de execução orçamental	2	0,3%
Abandono de funções	1	0,1%
Auxílio à imigração ilegal	1	0,1%
Coação	1	0,1%
Favorecimento pessoal	1	0,1%
Tráfico de influência	1	0,1%
Crime não especificado	67	9,0%
<b>TOTAL</b>	<b>745</b>	<b>100,0%</b>

#### Leitura:

- Os principais crimes maioritariamente associados às comunicações judiciais que foram comunicadas ao CPC são a corrupção, o peculato, ao qual, pela sua natureza, se pode acrescentar o peculato de uso, e ainda o crime de abuso de poder. Este conjunto expressivo de tipos de crimes surge associado a um total de 522 comunicações, representando mais de 2/3 (70%) do total das comunicações.
- Segue-se depois um segundo grupo de comunicações associadas a tipos de crime com menor expressão, como sejam a participação económica em negócio (63 comunicações), a prevaricação (50 comunicações), o recebimento indevido de vantagem (16 comunicações), entre outras tipologias menos frequentes e dispersas (27 comunicações), para lá de 67 comunicações sem crime associado. Este segundo grupo de tipologias de crime menos frequentes e mais dispersas corresponde às restantes 223 comunicações (30%).



### Comentário:

Os elementos apurados evidenciam uma elevada representatividade dos crimes de corrupção, peculato e abuso de poder, elementos que concordam com os registos dos anos anteriores e também com os dados publicados anualmente pelas estatísticas oficiais do Ministério da Justiça relativamente a maiores frequências da ocorrência de crimes contra o Estado praticados por funcionário no exercício de funções públicas.

## 2.2 – Tipologias de Administração associadas às comunicações

O quadro e gráfico seguintes mostram as tipologias e o perfil de entidades do setor público associadas às comunicações reportadas ao CPC durante o ano.

### Tipologias de entidades públicas envolvidas nas comunicações judiciais

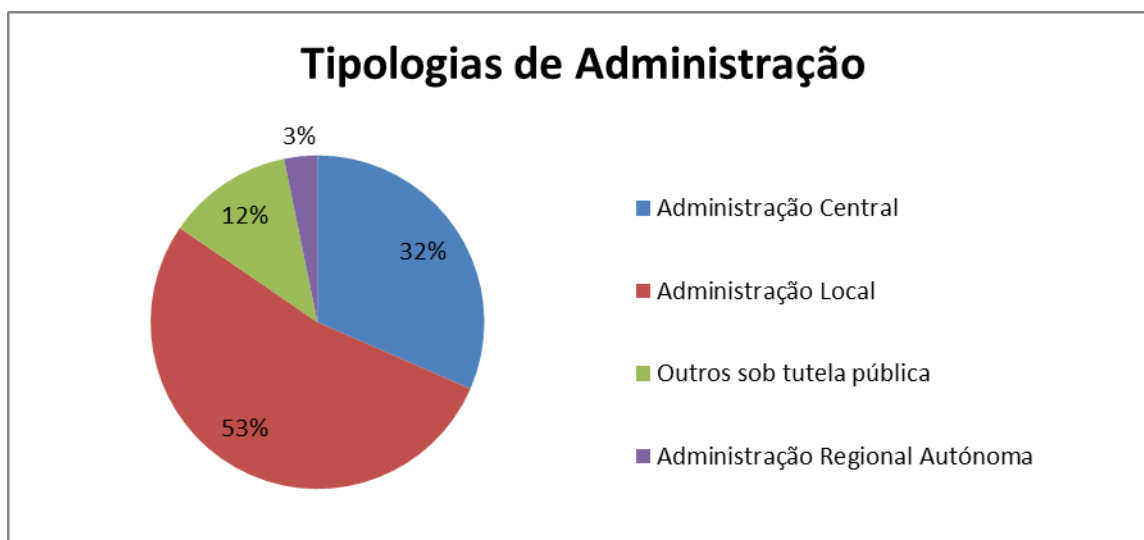
<b>Administração Central</b> (direta e indireta – p. ex. Direções Gerais, Inspeções Gerais, Institutos Públicos)	<b>235</b>	31,5%
Forças e serviços de segurança	104	
Entidades com funções na área da saúde	38	
Entidades com funções na área da gestão de recursos	23	
Entidades com funções na área da educação	17	
Entidades com funções na área tributária e aduaneira	13	
Entidades com funções na área da mobilidade e dos transportes	9	
Entidades das áreas da governação / Órgãos de soberania	9	
Entidades com funções na área dos apoios sociais	6	
Entidades com funções de âmbito financeiro	5	
Entidades com função em áreas diversas e dispersas	11	
<b>Administração Local</b> (autarquias, freguesias e universo autárquico, incluindo entidades municipais e intermunicipais)	<b>395</b>	53,0%
Municípios	311	
Freguesias	79	
Outras entidades municipais	5	
<b>Outros sob tutela pública</b> (entidades com poderes e funções públicas delegadas)	<b>91</b>	12,2%
Instituições Particulares de Solidariedade Social	29	
Solicitadores e agentes de execução	23	
Área de exames de condução e inspeção técnica de veículos	15	
Corporações de bombeiros voluntários	7	
Entidades e competições desportivas	5	
Entidades com funções em áreas diversas e dispersas	12	



---

<b>Administração Regional Autónoma</b> (entidades das estruturas administrativas das Regiões Autónomas dos Açores (22) e da Madeira (2))	<b>24</b>	3,2%
Entidades com funções na área da gestão de recursos	9	
Entidades de com funções na área da saúde	6	
Entidades com funções na área da educação	2	
Entidades da área da mobilidade e transportes	2	
Entidades com funções em áreas diversas	5	
<b>TOTAL</b>	<b>745</b>	<b>100,0%</b>

---



## Leitura

- Tal como se tem registado nos anos anteriores, a área da Administração Local surge como a mais representada, estando associada a mais de metade das comunicações (53% - 395 comunicações). Deste universo, assumem particular destaque os municípios, que por si só totalizam 311 comunicações (42% do total).
- Segue-se a área da Administração Central, que apresenta uma dimensão total de cerca de 1/3 das comunicações (235 casos – 31,5%). Deste universo destacam-se as comunicações envolvendo forças e serviços de segurança (104 comunicações), bem como as entidades que operam nas áreas da saúde (38 comunicações), da gestão de recursos (23 comunicações), da área



da educação (17 comunicações) e da área tributária e aduaneira (13 comunicações).

- Identifica-se depois um terceiro conjunto de entidades, que tem sido designado por *Outros sob tutela pública*, por corresponderem a entidades que exercem funções de natureza pública que lhes são legalmente confiadas ou reconhecidas pelo Estado e pela Administração, ou também por entidades que são destinatárias e gestoras de apoios e benefícios públicos para fins de natureza diversa. Este conjunto de entidades está associado a 91 comunicações, a que corresponde cerca de 12% do total. Deste grupo são de destacar as áreas das Instituições Particulares de Solidariedade Social (29 comunicações), o exercício de funções de solicitador e agente de execução (23 comunicações), bem como a área de realização de exames de condução e inspeção técnica de veículos (15 comunicações).

### **Comentário:**

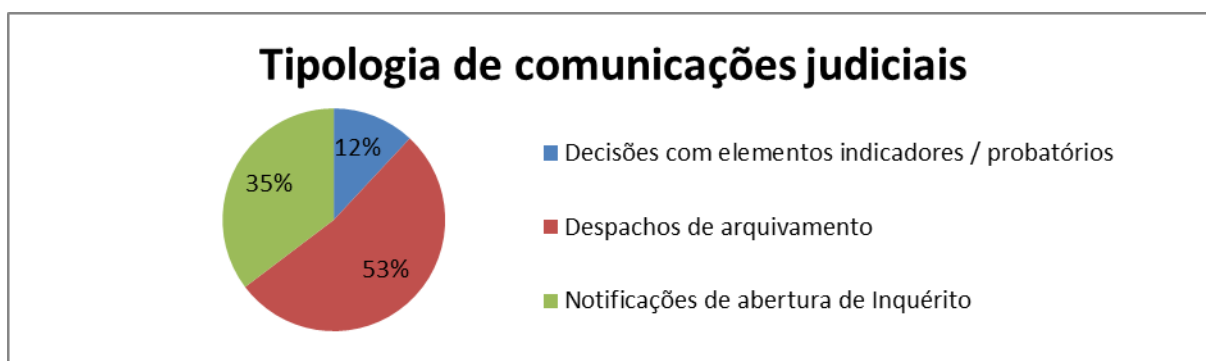
Os elementos indicados apresentam-se muito semelhantes aos registados nos anos anteriores. Eles permitem sustentar novamente que as entidades com tipologias de funções mais representadas parecem estar particularmente expostas à possibilidade da ocorrência de atos de corrupção, de peculato, de abuso de poder e, em menor frequência, a outros ilícitos conexos com aqueles.

Esta maior exposição associa-se com alguma probabilidade a fatores como a natureza das funções desenvolvidas, a subsistência de situações de conflitos de interesses, o exercício de poderes discricionários associados a determinadas funções públicas, bem como a situações de alguma proximidade relacional dos serviços e funcionários com os cidadãos, como seja por exemplo os casos particulares da Administração Local ou das forças e serviços de segurança.



### 2.3 – Tipologia de comunicações judiciais

Tipologia de comunicações judiciais		
Decisões com elementos indiciadores / probatórios	89	11,9%
Despachos de arquivamento	393	52,8%
Notificações de abertura de Inquérito	263	35,3%
<b>TOTAL</b>	<b>745</b>	<b>100,0%</b>



Relativamente aos dados constantes do quadro e gráfico anteriores e tal como se referiu no início do texto, importa clarificar que traduzem apenas e só o número de cada tipologia de comunicações que foram apresentadas ao CPC durante o ano.

Por esta razão, os elementos apresentados não devem nem podem conjugar-se diretamente entre si, ou seja, eles não permitem sustentar leituras quanto a taxas reais de arquivamento, de acusação, nem de julgamento. Neste sentido, os valores percentuais que se apresentam no quadro revelam apenas e só a expressão de cada tipologia de comunicação no contexto do total de comunicações recebidas durante o ano.

#### Leitura:

- Tal como se tem verificado nos anos anteriores, os dados revelam que mais de metade das comunicações apresentadas ao CPC em 2021 correspondem a despachos de arquivamento (393 reportes – 52,8%), ou seja, a Inquéritos (procedimentos de investigação criminal) no âmbito dos quais não se colheram elementos indiciadores ou probatórios da ocorrência de qualquer



crime, nomeadamente daqueles cujas suspeitas ou denúncias lhes deram origem.

- No mesmo sentido, revela-se igualmente expressiva a dimensão das notificações de abertura de Inquérito (263 comunicações – 35,3%).
- As comunicações correspondentes a procedimentos criminais no âmbito dos quais foram colhidos elementos indiciadores ou demonstrativos da ocorrência de crimes representam 11,9% do total (89 comunicações). Adiante serão apresentados outros detalhes de análise complementar relativamente a este conjunto de comunicações.

### **Comentário:**

Os dados apresentados reforçam a tendência verificada nos anos anteriores, que é a do arquivamento de uma parte significativa dos Inquéritos realizados pelo Ministério Público devido à ausência de indícios ou elementos probatórios.

De entre outras possíveis explicações, estes números podem ser reveladores das reconhecidas dificuldades das autoridades do Ministério Público e pelos Órgãos de Polícia Criminal no processo de recolha de elementos probatórios nesta tipologia de crimes.

Estas dificuldades incluem, desde logo, os cuidados na ocultação de indícios e provas dos factos pelos autores dos crimes.

Por outro lado, as decisões de arquivamento incluirão também, por certo, todo um conjunto de situações associadas a denúncias e suspeições realizadas sem fundamento, sem razão de ser, e que geralmente são apresentadas a coberto do anonimato.



## 2.4 – Comunicações judiciais por tipologia de crime

Comunicações judiciais por tipo de crime								
Tipo de crime	TOTAL	Cond.	Abs.	SPP	Despacho de Pronúncia	Ac.	Arq.	Ab. Inq.
Corrupção	249	5			1	15	145	83
Peculato	130	2	1	1		27	67	32
Peculato de uso	19			1		1	8	9
Abuso de poder	124	1		1	1	6	77	38
Participação económica em negócio	63					3	43	17
Prevaricação	50					7	39	4
Recebimento indevido de vantagem	16	1				7	4	4
Violação de regras urbanísticas	6				1		2	3
Falsificação de documento	5					3		2
Administração danosa	4					1	1	2
Acesso ilegítimo	3					1	2	
Falsidade informática	2	1				1		
Violação de normas de execução orçamental	2						1	1
Abandono de funções	1						1	
Auxílio à imigração ilegal	1						1	
Coação	1						1	
Favorecimento pessoal	1							1
Tráfico de influência	1							1
Crime não especificado	67						1	66
<b>TOTAIS</b>	<b>745</b>	<b>10</b>	<b>1</b>	<b>3</b>	<b>3</b>	<b>72</b>	<b>393</b>	<b>263</b>

### Leitura:

- As 89 comunicações reveladoras da presença de indícios e provas da ocorrência de crimes traduzem 72 despachos de acusação, 3 despachos de pronúncia, 3 despachos de suspensão provisória do processo, 10 acórdãos condenatórios e 1 acórdão absolutório. Tal como nos anos anteriores, incluímos as decisões absolutórias neste conjunto de comunicações na medida em que, de algum modo, os correspondentes procedimentos criminais contiveram indícios probatórios que permitiram a sujeição dos suspeitos perante o tribunal para efeito de realização do julgamento, verificando-se



posteriormente a decisão do tribunal de os considerar insuficientemente fortes para sustentar uma decisão condenatória.

- As 89 comunicações com indícios e provas da ocorrência de crimes estão associadas sobretudo a crimes de peculato e corrupção, como adiante se verificará com maior detalhe.
- Os 393 despachos de arquivamento encontram-se sobretudo associados aos crimes de corrupção (145 comunicações), abuso de poder (77 comunicações), peculato e peculato de uso (75 comunicações), participação económica em negócio (43 comunicações) e prevaricação (39 comunicações).
- Relativamente às 263 notificações de abertura de inquérito que foram comunicadas, os números apresentados devem ser considerados como meras referências, uma vez que só depois da realização da correspondente investigação criminal será possível confirmar a presença dos crimes denunciados ou mesmo de outros. De todo o modo assumem maior expressão as denúncias ou notícias de crime relativamente a corrupção (83 comunicações), peculato e peculato de uso (41 comunicações), abuso de poder (38 comunicações) e participação económica em negócio (17 comunicações).

#### **Comentário:**

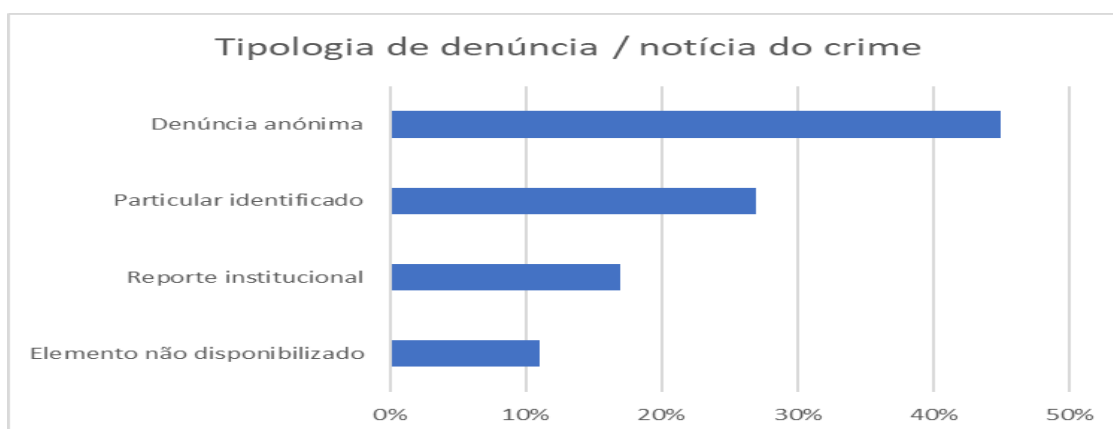
- Os elementos apresentados sinalizam uma vez mais as dificuldades da ação do Ministério Público e dos Órgãos de Polícia Criminal no acesso e recolha de indícios e elementos probatórios relativamente a este tipo de crimes.





## 2.5 – Tipologia de forma de início do procedimento (notícia do crime)

Tipologia de forma de início dos procedimentos / notícia do crime		
Denúncia anónima	337	45,2%
Particular identificado	200	26,8%
Reporte institucional	123	16,5%
Elemento não referido na documentação recebida	85	11,5%
<b>TOTAL</b>	<b>745</b>	<b>100,0%</b>



### Leitura:

- Quase metade das comunicações (45,2%) corresponde a procedimentos criminais que foram iniciados a partir de denúncias anónimas.
- Um pouco mais de 1/4 das comunicações (26,8%) traduzem situações em que as investigações tiveram por base uma denúncia de autor particular que se identificou.
- 16,5% dos reportes judiciais que foram apresentados ao CPC durante o ano correspondem a procedimentos criminais iniciados a partir de reportes institucionais, ou seja através de comunicações formais apresentadas por entidades que detetaram ou tiveram conhecimento das suspeições (p. ex. relatórios de auditoria ou de ações inspetivas, ou a partir de notícias de imprensa), ou ainda partir de certidões extraídas de outros procedimentos criminais.



- Existe ainda um conjunto de comunicações cujo conteúdo não continha elementos informativos relativamente à forma como se iniciou o correspondente procedimento criminal (11,4%).

## 2.6 – Comunicações judiciais por tipologia de denúncia

Comunicações judiciais por tipologia de denúncia								
Forma da denúncia	TOTAL	Cond.	Abs.	SPP	Despacho de Pronúncia	Ac.	Arq.	Ab. Inq.
Anónima	337			1		8	208	120
Particular identificado	200					3	102	95
Reporte institucional	123					6	69	48
Elemento não reportado	85	10	1	2	3	55	14	
<b>TOTAIS</b>	<b>745</b>	<b>10</b>	<b>1</b>	<b>3</b>	<b>3</b>	<b>72</b>	<b>393</b>	<b>263</b>

### Comentário:

Tal como nos anos anteriores, os dados disponíveis suscitam a hipótese de as denúncias anónimas apresentarem uma tendência para se associarem maioritariamente a decisões de arquivamento.

Esta leitura sobre a relação entre denúncias anónimas e despachos de arquivamento sustenta-se igualmente no facto de o anonimato possibilitar o refúgio para a apresentação de suspeitas infundadas, como se indicou anteriormente, e também porque, por outro lado, a denúncia anónima impede que a investigação criminal possa estabelecer e aprofundar, de modo mais informado e direcionado, as pistas de investigação mais adequadas e facilitadoras do acesso aos indícios e aos elementos probatórios dos factos denunciados.



## 2.7 – Comarcas de origem das comunicações judiciais

### Comarcas de origem das comunicações judiciais

#### Região Norte (acima do Douro) 296 reportes (39,7%)

Braga	111
Porto	99
Viana do Castelo	29
Bragança	12
Mirandela	11
Guimarães	8
Vila Real	6
Miranda do Douro	3
Paredes	3
Barcelos	2
Penafiel	2
Arcos de Valdevez	1
Chaves	1
Esposende	1
Gondomar	1
Mogadouro	1
Póvoa de Lanhoso	1
Póvoa de Varzim	1
Santo Tirso	1
Valongo	1
Vieira do Minho	1

#### Região Centro (entre Douro e Tejo) 280 reportes (37,6%)

Lisboa	75
Aveiro	57
Coimbra	46
Santarém	18
Guarda	13
Viseu	12
Leiria	11
Tomar	8
Lamego	7
Castelo Branco	6
Loures	4
Sintra	4
Santa Maria da Feira	4
Caldas da Rainha	3
Vila Nova de Gaia	3
Abrantes	2
Castelo de Paiva	2
Águeda	1
Cascais	1
Figueiró dos Vinhos	1
Ovar	1
Vila Franca de Xira	1



---

**Região Sul (abaixo do Tejo) 73 reportes (9,8%)**

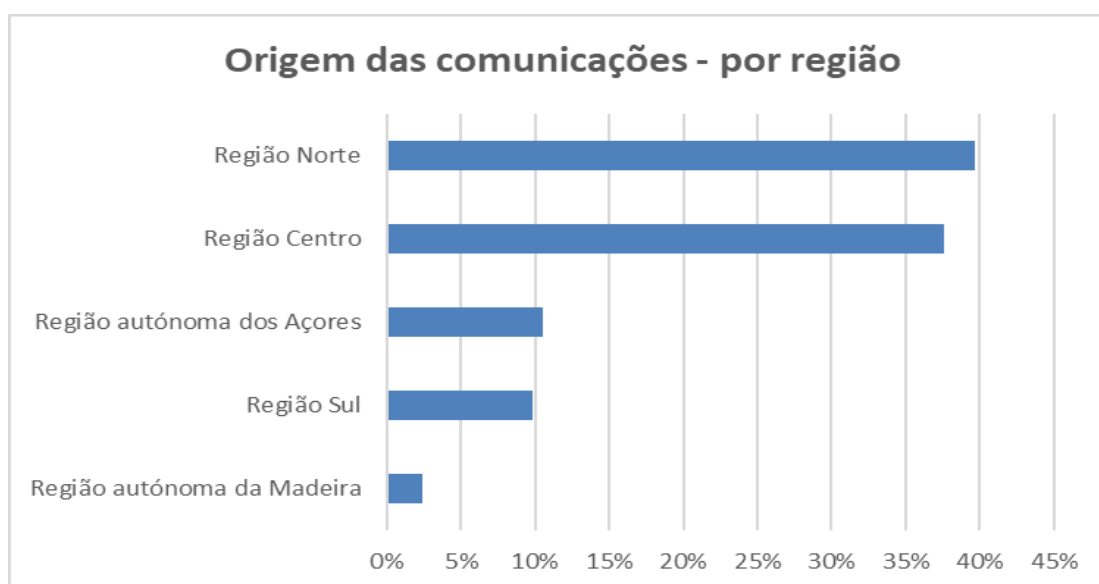
Évora	31
Portimão	15
Faro	4
Seixal	4
Almada	3
Beja	3
Grândola	3
Barreiro	2
Ponte de Sor	2
Portalegre	2
Montijo	1
Nisa	1
Santiago do Cacém	1
Silves	1

---

**Regiões Autónomas 96 reportes (12,9%)**

Açores – Ponta Delgada	78
Madeira - Funchal	18

---



**Leitura:**

- As Regiões Norte e Centro de Portugal continental continuam a surgir como as mais representadas (39,7% e 37,6%) relativamente à Região Sul e as Regiões Autónomas (9,8% e 12,9%).



- Nas Regiões Autónomas assistiu-se a uma maior prevalência dos Açores (78 comunicações) relativamente à Madeira (18 comunicações).

**Comentário:**

- As maiores taxas de incidência registadas nas Regiões Norte e Centro ficam naturalmente muito associadas ao facto de nelas se encontrarem as principais cidades do país – Porto e Braga, na Região Norte, e Lisboa, Coimbra e Aveiro, na Região Centro.



### **3 – As comunicações judiciais com indícios ou elementos probatórios da ocorrência de crime**

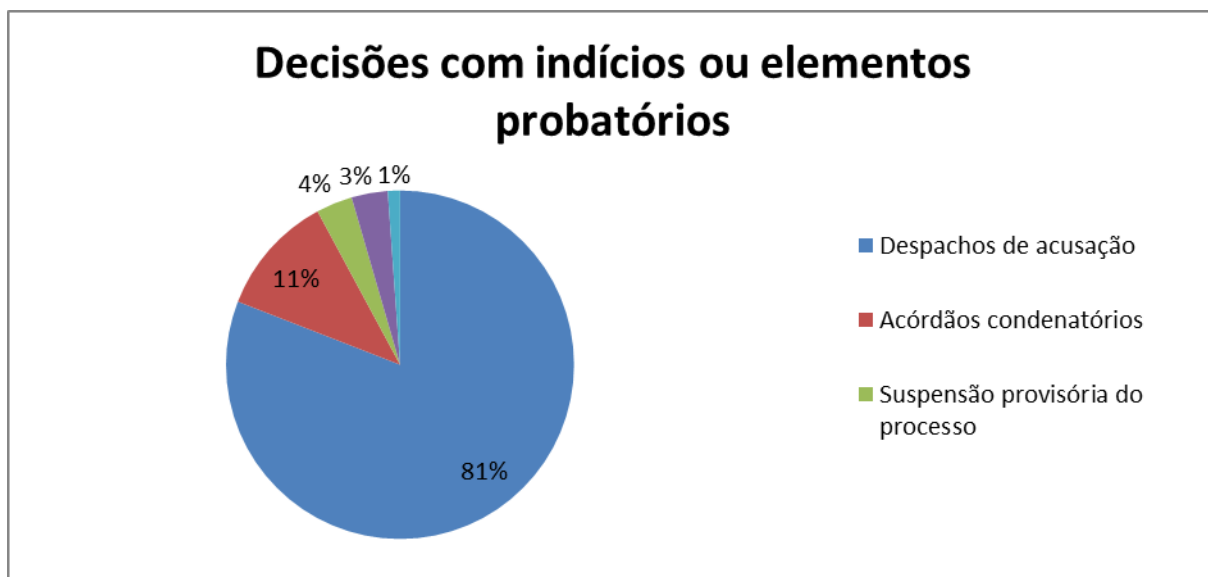
Neste ponto apresentam-se os elementos decorrentes de uma análise mais detalhada sobre o conteúdo das 89 comunicações com elementos indiciadores e probatórios da ocorrência de crimes.

Esta análise possibilita o conhecimento das principais áreas e fatores de risco associados à ocorrência dos crimes indiciados e comprovados neste conjunto de comunicações. O conhecimento destas áreas e fatores de risco revela-se um elemento importante no campo preventivo, nomeadamente por possibilitar a identificação de soluções e medidas de controlo e prevenção mais ajustadas às circunstâncias de ocorrência dos crimes, na medida em que elas estejam presentes ou possam vir a estar presentes no âmbito da ação de qualquer entidade de natureza pública.

#### **3.1 – Tipologias de decisão**

O quadro e gráfico seguintes caracterizam a tipologias de decisão associadas a este acervo de 89 comunicações. Ele deixa perceber que a maioria destas comunicações está associada a despachos de acusação (72 comunicações) e, em menor número, a acórdãos condenatórios (10 comunicações) e outras decisões (3 despachos de suspensão provisória do processo, 3 despachos de pronúncia e 1 acórdão absolutório).

<b>Decisões judiciais com indícios ou elementos probatórios</b>		
Despachos de acusação	72	80,9%
Acórdãos condenatórios	10	11,2%
Suspensão provisória do processo	3	3,4%
Despachos de pronúncia	3	3,4%
Acórdãos absolutórios	1	1,1%
<b>TOTAL</b>	<b>89</b>	<b>100,0%</b>



### 3.2 – Tipologias de crime

O quadro seguinte identifica os principais tipos de crime associados às 89 comunicações relativas a procedimentos com elemento indiciários e probatórios.

<b>Principais tipos de crime indiciados e comprovados</b>						
<b>Tipo de crime</b>	<b>TOTAL</b>	<b>Cond.</b>	<b>Abs.</b>	<b>SPP</b>	<b>Despachos de pronúncia</b>	<b>Despachos de acusação</b>
Peculato	<b>31</b>	2	1	1		27
Peculato de uso	<b>2</b>			1		1
Corrupção	<b>21</b>	5			1	15
Abuso de poder	<b>9</b>	1		1	1	6
Recebimento indevido de vantagem	<b>8</b>	1				7
Prevaricação	<b>7</b>					7
Falsificação de documento	<b>3</b>					3
Participação económica em negócio	<b>3</b>					3
Falsidade informática	<b>2</b>	1				1
Acesso ilegítimo	<b>1</b>					1
Administração danosa	<b>1</b>					1
Violação de regras urbanísticas	<b>1</b>				1	
<b>TOTAIS</b>	<b>89</b>	<b>10</b>	<b>1</b>	<b>3</b>	<b>3</b>	<b>72</b>



Os elementos evidenciam que os principais crimes associados a procedimentos com elementos indiciários e probatórios o peculato e o peculato de uso (com um total de 33 comunicações) e a corrupção (21 comunicações).

Como foi indicado anteriormente, muitas vezes a prática de um crime é acompanhada por outros que se lhes associam, habitualmente designados por crimes acessórios.

Relativamente ao acervo das 89 comunicações com elementos indiciários e probatórios, procedemos a uma análise tendente à identificação desses crimes acessórios relativamente às situações em que se verificou a sua presença.

Neste sentido, o quadro seguinte mostra os crimes acessórios associados aos crimes principais identificados em cada uma das comunicações deste conjunto.

#### **Outras tipologias de crimes associadas às comunicações com indícios da ocorrência de práticas delituosas**

<b>Crime principal considerado</b>	<b>Outros crimes associados</b>	<b>Número de reportes</b>
<b>Peculato (31)</b>	-----	14
	Falsificação de documento	6
	Falsidade informática	5
	Prevaricação	3
	Abuso de poder	2
	Recebimento indevido de vantagem	1
	-----	1
<b>Peculato de uso (2)</b>	Abuso de poder	1





	-----	9
<b>Corrupção (21)</b>	Abuso de poder	4
	Falsificação de documento	4
	Branqueamento	1
	Peculato	1
	Prevaricação	1
	Recebimento indevido de vantagem	1
		-----
<b>Abuso de poder (9)</b>	Falsificação de documento	1
<b>Recebimento indevido de vantagem (8)</b>	-----	8
<b>Prevaricação (7)</b>	-----	4
	Abuso de poder	2
	Violação de regras urbanísticas	1
<b>Falsificação de documento (3)</b>	-----	3
<b>Participação económica em negócio (3)</b>	-----	1
	Abuso de poder	2
<b>Falsidade informática (2)</b>	-----	2
<b>Acesso ilegítimo (1)</b>	-----	1
<b>Administração danosa (1)</b>	-----	1
<b>Violação de regras urbanísticas (1)</b>	-----	1

Desta a análise será de destacar que o peculato surge isolado em 14 comunicações, e associado, nas restantes 17, a crimes como a falsificação de documento (6 comunicações), a falsidade informática (5 comunicações) e à prevaricação (3 comunicações).

De destacar ainda o crime de corrupção, que surge isolada em 9 comunicações e associado nas restantes 12 a crimes como o abuso de poder (4 comunicações) e falsificação de documento (4 comunicações).

### **3.3 – Tipologias de entidades**

Relativamente à tipologia de entidades públicas onde foram indiciadas essas práticas, como se mostra no quadro seguinte, são de destacar, na Administração Central, as forças e serviços de segurança e as entidades com funções nas áreas da saúde.

Na área da Administração Local destacam-se os municípios e as juntas de freguesia surgem particularmente destacados.



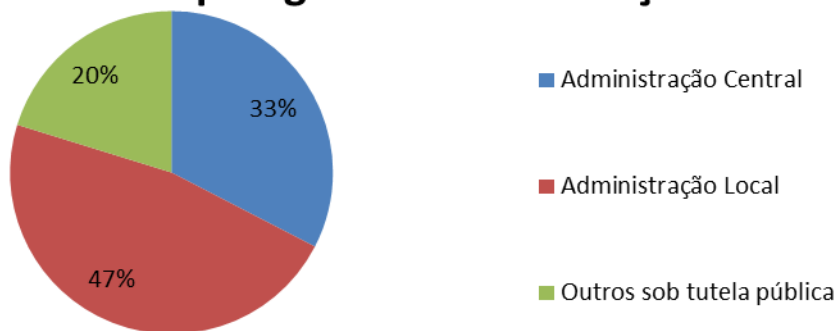
E, no denominado grupo *Outros sob tutela pública*, são de destacar o exercício de funções no âmbito da solicitadoria e agentes de execução, bem como as Instituições Particulares de Solidariedade Social (IPSSs).

### Tipologias de entidades públicas onde foram indiciadas práticas delituosas

<b>Administração Central</b> (direta e indireta – p. ex. Direções Gerais, Inspeções Gerais, Institutos Públicos)	<b>29</b>	<b>32,6%</b>
Forças e serviços de segurança	6	
Entidades com funções na área da saúde	6	
Entidades com funções de âmbito financeiro	5	
Entidades com funções na área tributária e aduaneira	4	
Entidades com funções na área dos apoios sociais	2	
Entidades com funções na área da educação	2	
Entidades com funções na área da gestão de recursos	1	
Entidades com funções na área da mobilidade e dos transportes	1	
Entidades das áreas da governação / Órgãos de soberania	1	
Entidades com função em áreas das competições desportivas	1	
<b>Administração Local</b> (autarquias, freguesias e universo autárquico, incluindo entidades municipais e intermunicipais)	<b>42</b>	<b>47,2%</b>
Municípios	32	
Freguesias	8	
Outras entidades municipais	2	
<b>Outros sob tutela pública</b> (entidades com poderes e funções públicas delegadas)	<b>18</b>	<b>20,2%</b>
Solicitadores e agentes de execução	10	
Instituições Particulares de Solidariedade Social	4	
Área de exames de condução e inspeção técnica de veículos	2	
Área do associativismo	2	
<b>TOTAL</b>	<b>89</b>	<b>100,0%</b>

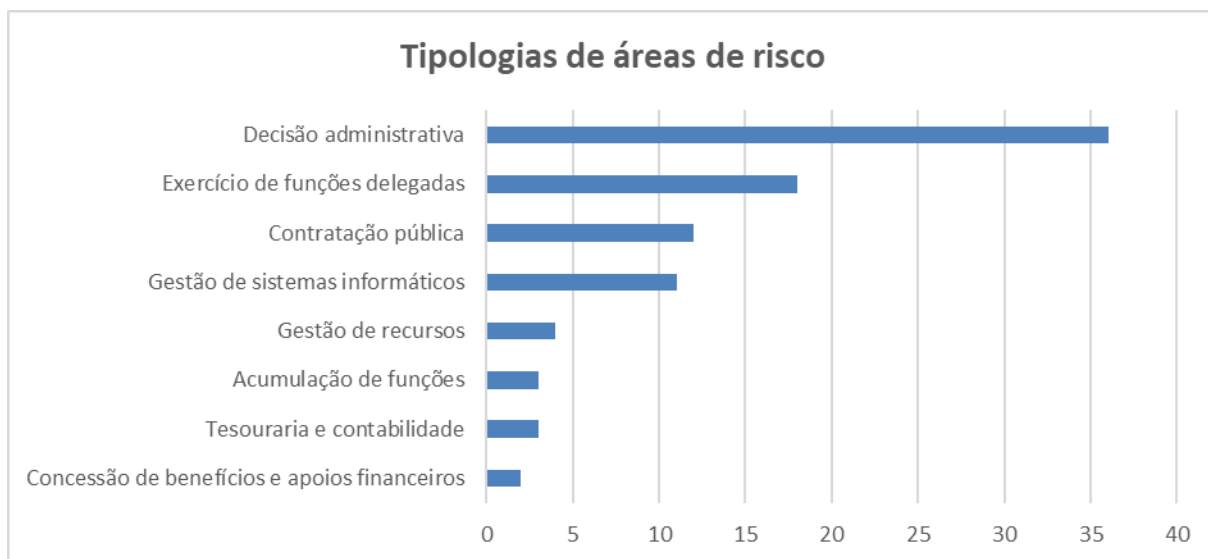


### Decisões com elementos probatórios por tipologia de Administração



### 3.4 – Tipologias de áreas e fatores de risco

Tipologias de áreas e fatores de risco referenciados		
Áreas	Fatores de risco	Frequência
<b>Decisão administrativa (36)</b>	Controlo deficiente sobre situações de conflitos de interesses	15
	Controlo deficiente sobre a execução dos procedimentos e o exercício de poderes discricionários	16
	Controlo deficiente sobre procedimentos de registo, contabilização e acondicionamento de verbas e valores	5
<b>Exercício de funções públicas delegadas (18)</b>	Controlo deficiente sobre a gestão patrimonial e financeira das entidades às quais é delegado o exercício de funções de natureza pública (recebimento, contabilização e acondicionamento de verbas cobradas)	9
	Controlo sobre o exercício adequado das funções públicas delegadas	9
<b>Gestão de recursos (4)</b>	Controlo deficiente sobre gestão de recursos humanos e patrimoniais dos serviços ou à sua guarda, incluindo a utilização de veículos, de equipamentos e outros bens ou valores	4
<b>Tesouraria e contabilidade (3)</b>	Controlo deficiente sobre procedimentos de cobrança, registo e contabilização de verbas e valores pelos serviços	3
<b>Gestão de sistemas informáticos (11)</b>	Controlo deficiente sobre acessos a registos informáticos, bases de dados e informações reservadas	11
<b>Acumulação de funções (3)</b>	Controlo deficiente sobre situações de conflitos de interesses	3
<b>Contratação pública (12)</b>	Controlo deficiente sobre a execução dos procedimentos	9
	Controlo deficiente sobre situações de conflitos de interesses	3
<b>Concessão de benefícios e apoios financeiros (2)</b>	Controlo deficiente sobre o procedimento de atribuição de apoios e financiamentos públicos	2
<b>TOTAL</b>		<b>89</b>



Quanto às áreas e fatores de risco associados a este conjunto de comunicações, como mostra o quadro anterior, são de destacar:

- A decisão administrativa (com um total de 36 comunicações) associada a controlos deficientes sobre situações de conflitos de interesses (15 comunicações), sobre a execução dos procedimentos e o exercício de poderes discricionários (16 comunicações) e ainda sobre os procedimentos de registo, contabilização e acondicionamento de verbas e valores (5 comunicações).
- O exercício de funções públicas delegadas (com um total de 18 comunicações) associado a um controlo deficiente sobre o exercício dessas funções (9 comunicações), e também a um controlo deficiente sobre a gestão patrimonial e financeira (9 comunicações).
- A gestão de recursos nas organizações associada a um controlo deficiente sobre a gestão de recursos humanos e patrimoniais dos serviços ou à sua guarda, incluindo a utilização de veículos, equipamentos e outros bens ou valores (4 comunicações).
- A tesouraria e a contabilidade associada a um controlo deficiente sobre procedimentos de cobrança, registo e contabilização de verbas e valores pelos serviços (3 comunicações).



- A gestão de sistemas informáticos associada a um controlo deficiente sobre os acessos a registos informáticos, a bases de dados e a informações reservadas (11 comunicações).
- A acumulação de funções associada a um controlo deficiente sobre os conflitos de interesses (3 comunicações).
- A contratação pública (12 comunicações) associada a um controlo deficiente sobre a execução dos procedimentos (9 comunicações), bem como sobre as situações de conflitos de interesses (3 comunicações).
- A concessão de benefícios e apoios financeiros associada a um controlo deficiente sobre os procedimentos de atribuição destes apoios e financiamentos públicos (2 comunicações).

### 3.5 – Relação com a adoção das recomendações do CPC sobre planos de prevenção de riscos de corrupção e infrações conexas

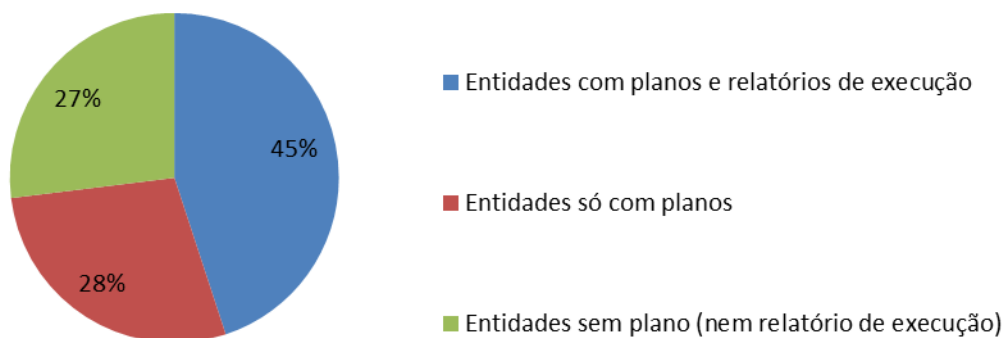
Quanto à existência de instrumentos de prevenção de riscos de corrupção e infrações conexas, nos termos recomendados pelo CPC, nas entidades onde tais ocorrências tiveram lugar, os resultados da análise são os que se mostram de seguida.

#### Relação das entidades indiciadas da ocorrência de práticas delituosas com as recomendações do CPC sobre planos de prevenção de riscos de corrupção e infrações conexas

	TOTAL	Adm. Central	Adm. Local	Outras
A entidade tem um plano de prevenção de riscos de corrupção e tem apresentado os correspondentes relatórios anuais de execução	40 (44,9%)	20	10	10
A entidade apresentou um plano de prevenção de riscos de corrupção, mas não tem apresentado os correspondentes relatórios anuais de execução	25 (28,1%)	2	22	1
A entidade não apresentou qualquer plano de prevenção de riscos de corrupção – inclui entidades que desenvolvem atividades de interesse público com um cariz social	24 (27,0%)	7	10	7
<b>TOTAL</b>	<b>89 (100,0%)</b>	<b>29</b>	<b>42</b>	<b>18</b>



### Instrumentos de prevenção nas entidades indiciadas pela ocorrência de atos delituosos



#### Leitura:

O quadro e gráfico anteriores mostram que:

- Praticamente 3/4 das entidades onde foi sinalizada a presença de práticas delituosas (65 entidades, a que corresponde o valor de 73,0% deste universo) dispõem de instrumentos de prevenção de riscos de corrupção e infrações conexas.
- No entanto, algumas delas (25 entidades, a que corresponde o valor de 28,1% deste conjunto) não têm apresentado ao Conselho de Prevenção da Corrupção os correspondentes relatórios de execução.
- Cerca de 1/4 deste conjunto de entidades (24 entidades – 27,0%) não apresentou ao Conselho de Prevenção da Corrupção qualquer plano de prevenção de riscos de corrupção e infrações conexas.

#### Comentário:

Os resultados apresentados reforçam a necessidade de as entidades do setor público adotarem cuidados de gestão que compreendam a elaboração de planos de prevenção de riscos de corrupção e infrações conexas e o reforço do acompanhamento efetivo das medidas preventivas neles previstas, incluindo a inclusão de medidas preventivas decorrentes de situações delituosas que sejam detetadas.



#### **4 – Sugestões decorrentes dos elementos apurados**

A encerrar esta análise e tendo por base os diversos elementos apurados e apresentados, apresentam-se algumas indicações para eventual reflexão e consideração pelas entidades e organismos do setor público relativamente ao processo de estabelecimento e adoção de estratégias, políticas e instrumentos de gestão e prevenção de riscos de corrupção e infrações conexas:

- Reforçar o sentido de utilidade destes instrumentos na perspetiva de melhoria os índices de transparência e qualidade da gestão pública e o reforço de culturas organizacionais de maior integridade, dado que subsistem ainda setores que denotam algum desconhecimento deste potencial, como por exemplo os municípios, as forças e serviços de segurança, os agentes de execução e os solicitadores, bem como as entidades responsáveis pelo ensino e realização de exames de condução automóvel.
- Reforçar a prevenção de riscos relativamente a áreas como a decisão administrativa, o exercício de funções públicas delegadas, a gestão de recursos, a tesouraria e contabilidade, a gestão de sistemas informáticos, as situações de acumulação de funções e conflitos de interesses, a contratação pública e a atribuição de benefícios e apoios financeiros.
- Reforçar a importância de as entidades do setor público partilharem internamente os seus Códigos de Ética e de Conduta e Manuais de Boas Práticas, tendo em vista a consolidação do adequado exercício de cada tarefa funcional.
- A distribuição dos resultados deste trabalho de análise junto do Conselho Superior da Magistratura e da Procuradoria-Geral da República, bem como das entidades com funções de auditoria, controlo e inspeção do setor público, designadamente do Tribunal de Contas, das inspeções setoriais e regionais, é também um modo de promover e reforçar o envolvimento da cultura administrativa quanto à exposição a riscos e à importância da adoção de medidas e instrumentos de prevenção.